

浅议我国分税体制的立法困境与突围

郭伟

摘要 分税制是我国财政体制的重要内容,通过对我国分税制历史的简要回顾,分析了分税制在立法方面存在的主要问题:缺少完整立法,地方税权小,中央和地方事权划分不合理,转移支付有待立法。针对这些问题,结合我国实际情况,提出立法上的建议:制定作为分税制依据的税收基本法,给予地方一定的税权,合理划分中央和地方的人事权、财权,制定转移支付法。

关键词 财权 分税制 税收立法权

中图分类号 D920.4

文献标识 A

文章编号 1009-0592(2008)04-275-02

明确划分中央及地方政府的事权,并以法律的形式加以规范和固定,这是市场经济国家分级财政体制实践中的一个突出特点。例如在德国,各级政府事权和支出范围划分的依据是国家宪法《基本法》中的分权自治与适当统一相结合的原则。这一法律不仅界定了各级政府的事权范围,而且还对各级政府间可能出现的事权与支出范围交叉、错位等问题做出了规定,从而使事权的划分更加客观、规范。从美国、加拿大等联邦国家的情况看,其各级政府的事权均由联邦法律加以规定。在许多单一制国家,各级政府的事权范围,也都是通过相应的法律程序加以规范的。

所谓地方政府的事权是指各级地方政府基于自身的地位和职能所享有的提供公共物品和服务、管理公事务的权力,与其说这是一种权力,倒不如说是职责或权责。另外,地方财权是指地方政府依法对资金拥有的占有权、支配权与使用权,其中,占据主导地位的财权是对资金的依法占有权,它又主要是指宪法与法律授予地方政府以一定形式参与国民收入分配的权力。显然,财权往往是与财力紧紧地联系在一起的。一国财权在政府间的分配,最基本的依据就是各级政府之间事权范围的划分,因为只有通过财权的合理划分,才能使各级政府获得足够的财力以履行其职责。遗憾的是,我国自实行“分灶吃饭”的分税财政体制以来,在政府与市场、中央与地方的活动范围重新大幅洗牌并调整的同时,财权的分割却始终未能与事权范围的调整相匹配,这不仅引发了一系列负面效应,而且也使得规范政府收支行为的预算法案形同虚设。

根据我国宪法和立法法的规定,省级人大及其常务委员会在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规。而且,我国1985年着手建立地方税时,就曾明文规定部分税种的税收管理权下放地方。但是,实际操作中,几乎所有地方税种的税法、条例及其实施细则都是由中央制定与颁发的,只是把屠宰税、筵席税是否征收及征收额度等少量税权下划由地方决定,而其他税权,如减免税权也完全集中在中央,地方不再拥有这一权限。换言之,地方自行制定税收法规实际上是不被允许的。因此,从形式上来看,我国于1994年进行的分税制财政体制改革,虽然将所有税种明确划分为中央税、地方税、中央地方共享税。但严格说来我国并没有形成真正意义上的地方税。因为严格意义上的地方税应该是由地方立法、征管、使用的税种。而分税制就税收的角度而言,关键是划分税收管理权限,它包括税收

立法权、税法解释权、税种开征停征权、税目税率调整权、减免税权等,但至今地方税与中央税的管理办法几乎相同,税收立法权过分集中于中央,地方税收立法权有名无实。

此种中央与地方财权分配不合理所造成的危害是显而易见的:

第一,加剧了我国当前地方政府财政的困难状况。一方面是地方政府税收立法权的空洞化,而另一方面却是地方政府的财政支出逐年增加,数字能够很好的说明问题:1994年我国地方财政支出占GDP的比重为8.64%,而到2002年这一比重上升为14%,1995~1998年连续四年地方财政支出占全部财政支出的比重都超过70%,到2002年这一比重也达到69.3%。地方政府收入的减少和支出的增加导致了地方财政自给率由1993年的1.02下降为2002年的0.559,地方财政自给率的大幅度下降使地方财政运行在更大程度上依赖于中央转移支付。而上述结果又进一步形成了两大效应:一是收费增加,即由于地方财政收入能力与支出责任的严重不对称,为了弥补财政缺口,在没有相应税权的情况下,各地纷纷用收费获取收入。而大量的收费,不仅侵蚀了税基,进一步缩减了地方财政收入规模,而且形成了管理部门金钱化、政府职能货币化的局面,严重背离市场经济条件下政府的职能定位。二是地方政府的债务不断增加,据有关资料显示,仅县乡两级的财政负债总数就达到10,000亿元人民币以上。

第二,严重影响政府部门的公共服务水平,使得政府管理公共事务的职能得不到充分实现。从1994年我国实行分税制后的实践来看,中央和地方事权与财权的划分并未明确,中央管理的经济事务,除少数领域实行中央垂直管理以外,绝大多数也是地方管理的经济社会事务。中央和地方各级政府的权责界限基本上不清晰,事权范围重叠,职能出现错位,并且缺乏稳定性和规范性,从而导致行政效率低,管理成本大,整个体制特别是基层缺乏应有的活力。相对于较广的事权来讲,地方政府也没有相应的财权与之相对应,事权与财权不统一,地方政府财力不足,进而影响其提供公共服务产品的能力。

第三,导致政府职能的错位。理论上市场经济条件下的政府职能主要是提供优质的“公共服务”,但是,在现行分税制下导致的中央与地方之间事权划分不清晰,地方政府又无合法正当的财政收入,实际上已经违背了服务行政的初衷。现行财政体制的设计事实上具有刺激地方政府关注经济增长的内在机制,例如,现行制度下对新增的增

理论新探

值税按 13 的比例留存地方,因此,地方政府必然会追求本地经济的增长,也就是说,会有一种积极培植财源、增加创收的冲动。

第四,乱收费现象普遍,政府的公共形象下降。地方政府在缺乏必要税权、地方税收收入满足不了地方财政支出需要时,地方政府就滥用收费权。因为有些收费项目类同于税收,因此从某种意义上说也是地方政府变相乱收税行为。这些行为是对纳税人利益的极大损害,违背了公共财政是社会公众财政的基本原则。

(一)中央与地方事权划分的规范化

从以上分析可以看出,事权划分的不清晰导致财权配置的混乱,而财权配置的混乱又加剧了中央与地方事权的重叠,影响了政府提供公共产品的能力,并继而产生了一系列的连锁反应。要想理顺中央与地方的征税权关系,形成合法有序的分税体制,还需从规范中央于地方的事权划分着手。中央政府与地方政府对于管理公共事务的权力划分必须法制化、规范化,尤其是要从宪制的角度展开。由于涉及到中央与地方的权力划分问题,这是典型的宪法问题,因此必须在宪法的领域来内解决这个问题。

我国 1982 年宪法规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”据此可以看出,现行宪法对中央与地方职权划分是持肯定态度的,只是还不够具体化。我国的行政事务十分纷繁复杂,宪法没有规定哪些行政事务由中央政府管理,哪些由地方政府管理,哪些事务由中央和地方共同管理,而是规定由“国务院统一领导全国各级国家行政机关的工作,规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分。”但国务院本身就是一个中央机关,由其划分中央和地方政府的职权并处理有关中央和地方政府的权限争议,其公正性令人质疑。中央机关本身也应纳入到事权划分法律规范的调整对象范围中来,通过法律明确中央和地方的权责界限。

根据我国的国情和现行政治体制,中央的权力可以有:外交、国防与军事、国籍的管理、国家交通与通信以及国家高等教育等方面。地方的权力大致有:工商、贸易、地方性教育事业等方面,还有一些为地方于中央共管的事务:保障人权、保护自然环境与资源、完善的社会保障等等。当然,这只是我的初步设想,具体的制度设计还有待于其他专家学者的共同思考及完善。

(二)中央与地方财权划分的法制化

明确各级政府的事权,为科学划分其财权提供了前提和基础。在市场经济条件下,政府应在搞好经济调节,加强市场监管的同时,更加注重履行社会管理和公共服务职能。地方政府是地方性公共产品的最佳提供者,不同地区居民对各种公共产品的需求量也存在着差异。公共产品受益范围的层次性,从客观上为事权、财权的划分提供了依据,要求地方政府要拥有与其事权范围相对应的财权,从制度上、财力上规范政府职能和行为。为此,应完善相应的法律规范,构建我国财权划分的法律调整框架。

在确定中央财政收入占全部财政收入比重时,应基于我国国情,本着发挥中央与地方两个积极性的原则,来确定税权的划分比重。在税种和税收收入的划分上,由于中央政府所承担的任务具有全局性

和特殊重要性,地方政府主要承担与本地经济和社会发展密切相关的事务,所以,应该把收入比重高,税收负担分布广泛的税种划归中央,将那些与地方经济和社会事业发展关系密切、税源分散、适合地方征管的税种划为地方税收收入。可考虑中央固定税收收入包括:关税、海关代征消费税和增值税、消费税。地方固定税收收入包括:营业税、个人所得税、社会保障税、遗产税、赠与税、车辆购置税、燃油税、城镇土地使用税、印花税、契税等。具体如何划分,还有待于从事财税方面的专家酌定。

在现行税法体系中,除《个人所得税法》、《外商投资企业和外国企业所得税法》、《税收征管法》和《农业税条例》是由全国人大及其常委会制定的以外,其余都是国务院根据授权制定的暂行条例,立法机关的税收立法权处于虚置和弱化的地位,不符合税收立法原则,使得税收立法层次较低,税法的权威性和严肃性被降低。现行大部分的税收征收法律都是由中央政府制定的,有违税收法定主义的原则,在以后的税制改革中,可以考虑将制定征税的有关法律法规的交给全国和地方的人民代表大会及其常委会。

(三)财政转移支付制度作为有效的补充

我国幅员辽阔,各地经济发展不平衡,难免会产生财政收入与支出的纵向非均衡和横向非均衡,为此,需要建立一套完善的转移支付体系来保证改革后的分税制有效运行。我们现在用以规范财政转移支付制度的,是 1995 年财政部制定的《过渡期财政转移支付办法》,这个办法直到 2002 年才被改为一般性财政转移支付办法。

(四)增强对地方财政权的约束与制衡

地方财权的扩大,必将带来地方财力的增加,如何有效地使用权力、使用资金,关键是必须对权力加以法律化的规定。而预算法实际上就是规定政府财政收支内容及财政资金使用、管理、监督的程序法。其目的是加强对政府公共收支行为的控制。因此,在允许地方拥有发行地方债券、开设新税、征收费种的权力的同时,必须拥有有效的约束机制。如首先应赋予辖区内居民,也就是公共商品成本的承担者更多的知情权与参政议政权;其次,开征新税、发行地方债券及重要的收费项目应赋予地方人民代表大会审议权。此外,为杜绝无限举债和滥用子孙钱,对于发债,还应注意,一是必须规定举债占地方可用财力的最高限,并以地方财政为担保;二是应得到中央政府主管部门,如财政部的批准,以便从宏观和总量角度控制地方发债;三是应发挥信用评级机构等中介机构的作用,对地方债券建立评级制度。同时,应加强审计部门的监督工作,以此防止地方财权被滥用。

总之,应通过制定相关法律法规明确中央和地方政府在事权与财权上的分配,而后通过转移支付等手段实现财政收入的再分配,并且对于扩大的地方财权进行合法监督,实现“事权与财权相统一”,从而构建起我国中央与地方事权与财权划分的基本法律框架。

参考文献:

- [1]中国统计年鉴 2000.
- [2]廖益新,李刚,周刚志.现代财税法要论.科学出版社.2007.9.
- [3]谢贞发.税收立法权的划分.税务研究.2006.4.251.
- [4]庞凤喜.论地方财权的确立及预算法的完善.扬州大学税务学院学报.2005.9.10.3.
- [5]黄海鹰.中央和地方事权与财权的法律划分.东北财经大学学报.2006.4.46.